



Recomendaciones para una mejor implementación de los Sistemas de M&E de las políticas y programas sociales en América Latina y el Caribe

Las políticas y programas sociales tienen como fin último mejorar las condiciones de vida y ampliar las oportunidades de la población. A ello han de alinearse los ejercicios de M&E. Teniendo eso en cuenta, las experiencias mostradas en este capítulo ilustran que los procesos de institucionalización y sistematización de las acciones de M&E no necesariamente siguen una lógica secuencial, ya que la institucionalización inició en dichos países con el desarrollo de experiencias de M&E sobre un programa o conjunto de programas en particular, utilizando información y metodologías ad hoc, para después detonar el desarrollo de los arreglos institucionales, alineaciones estratégicas y un uso cada vez mayor entre conjuntos de actores más amplios que únicamente los operadores o los interesados en la ampliación, reorganización y/o mejora de un programa.

Esa no es necesariamente la única forma de lograr una institucionalización y realización sistemática del M&E dado que, con la experiencia de dichos países, se podría partir directamente de la definición y articulación de una propuesta de sistema a nivel nacional que plantee los lineamientos para el M&E de los programas de mayor efecto esperado dentro del conjunto de programas que conforman la política social.

Cualquiera que sea la ruta o mecanismo por el que se opte para integrar el M&E a la práctica de mejora de programas y políticas, conviene tener presente que cada componente y elemento planteado al interior del sistema tiene una contribución relevante a la sostenibilidad, rigurosidad y aprovechamiento del M&E, y que es muy importante buscar la estabilidad institucional y acuerdos de largo plazo para asegurar el financiamiento y, con esto, la continuidad de las acciones de M&E.

Todo mecanismo de M&E debe buscar incorporar buenas prácticas en cada uno de los componentes y elementos del M&E: alineación estratégica, arreglo institucional, información y metodologías, y estrategias para el uso de sus resultados. A continuación, se delinearán propuestas para lograr esas buenas prácticas en cada componente.

1. Alineación estratégica

Es fundamental asegurar la alineación estratégica del M&E de las políticas y programas sociales con el marco normativo existente para contribuir al ejercicio progresivo de los derechos sociales, económicos y culturales, y otros derechos protegidos por tratados internacionales, las Constituciones, leyes y decretos complementarios, aunado a los trabajos de alineación de los objetivos nacionales, transversales y sectoriales.

Para ello es necesario avanzar en la construcción de marcos conceptuales y legales nacionales cada vez más sólidos, con definiciones operativas más claras y precisas, y sistemas de M&E con normatividad clara y actualizada, que permitan establecer lineamientos y estándares para articular políticas y programas a las normativas y estructuras de planificación nacional vigentes.

2. Arreglo institucional

Es necesario mejorar las capacidades técnicas y financieras de las áreas de M&E, asegurando la disponibilidad y la suficiencia de recursos humanos, financieros e institucionales a un nivel operativo, que se conjuguen con un mayor desarrollo de capacidades técnicas dentro de las áreas institucionales tanto a nivel estratégico como financiero y operativo. Las áreas de generación de datos, de revisión de llenados de formularios y de integración de padrones de destinatarios de programas de M&E se deben reforzar y, así mismo, deben incorporarse en el proceso las necesidades de los tomadores de decisiones, desde el más alto nivel de gobierno hasta técnicos y operadores de programas.

Es indispensable revisar y ajustar las normatividades para incorporar de mejor manera el M&E a modo que se pueda identificar claramente a los actores y mapear los recursos que intervienen en la evaluación y la operación de los programas. También es fundamental definir lineamientos que expliciten con claridad

la rectoría institucional del M&E y los mecanismos de coordinación entre oficinas centrales y sectoriales/ locales, designando interlocutores válidos y formados en programas sectoriales, así como en las regiones y/o municipios donde operan los programas y se recaba información.

En su caso, es importante transitar hacia un proceso de institucionalización que implique articular el M&E que se realiza de forma aislada en cada programa para generar un sistema de M&E que homologue capacidades, metodologías y procesos.

3. Información y metodologías

En el ámbito de la información es importante fortalecer los sistemas de información y registro de destinatarios y, en general, los sistemas de recolección de datos del sistema estadístico nacional (registros administrativos, encuestas y bases de datos) que permitan disponer de los insumos base para el M&E.

Por su parte, en cuanto a las metodologías, se debe partir de la premisa de que la aplicación de las técnicas de evaluación resulta secundaria si no permite avanzar en el logro de objetivos de la planeación nacional, sectorial y local, con una visión estratégica. A partir de ello, es indispensable que los organismos nacionales e internacionales permanentemente brinden herramientas y metodologías actualizadas para que los tomadores de decisiones determinen la viabilidad de diseñar un proceso de evaluación desde que se inician los programas sociales y a su vez puedan asegurar, mediante el conocimiento de un mayor número de metodologías, identificar y aplicar la que sea más adecuada al fin que cada acción de M&E requiere.

Además, es importante incorporar más ámbitos de la política social en que se aplique el M&E. En la región de América Latina y el Caribe son múltiples y variados los ejemplos de evaluaciones tanto en programas sociales como en nuevas temáticas que se han incorporado: seguridad pública, movilidad urbana, violencia de género, medioambiente y, en general, temáticas vinculadas con el bienestar, el desarrollo humano y la movilidad social²³.

4. Uso

La difusión de los resultados del M&E es indispensable para promover el uso de la evidencia de las evaluaciones. Es muy importante institucionalizar su uso y hacer más clara, mediante lineamientos y procesos, la forma en que los reportes de M&E serán difundidos y posteriormente utilizados en la toma de decisiones.

La capacidad de difusión de resultados también tendría que fortalecerse entre otros actores como la sociedad civil o la academia, para abrir espacios de debate y consenso sobre las prioridades sociales y las estrategias de respuesta del Estado. Difundir resultados de evaluaciones transparenta además los resultados de las acciones gubernamentales en materia de política y programas sociales.

Por otra parte, uno de los más grandes retos por resolver en la implementación del M&E es reconocer que existen problemas de demanda: falta de cultura de M&E entre funcionarios públicos y tomadores de decisiones y necesidad de que sea adoptado como mecanismo de aprendizaje continuo, entre otras. Es decir, si bien el M&E es cada vez una práctica más generalizada, aún es necesario concretar su uso entre tomadores de decisiones y actores clave. Deben construirse mecanismos robustos de retroalimentación tanto al interior de los programas como en el contexto de un sistema articulado de M&E. En estos mecanismos se deben establecer los lineamientos y estándares para que los tomadores de decisiones den uso a la evidencia mediante asignación de prioridades de política y presupuestos en función de los resultados generados del M&E. La evaluación de intervenciones pasadas debiera considerarse fundamental para fortalecer la evaluación ex-ante de nuevas iniciativas.

Además, mediante los resultados del M&E es relevante lograr que la vinculación presupuestaria y programática mejore la calidad del gasto. Para ello es muy importante utilizar la información resultante del M&E para mejorar los ejercicios de formulación, en particular para las variables de eficiencia, eficacia y focalización de los programas monitoreados.

²³ Para mayor información consultar Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org>.

Por último, y a partir de resultados del M&E en las experiencias analizadas, se identifica la necesidad de utilizar los productos derivados de las acciones de M&E para mejorar las intervenciones de política y programas sociales de manera urgente, especialmente ante la crisis global actual generada por la pandemia del COVID-19, en aquellos aspectos en los que se requiere revertir efectos adversos mediante recomendaciones basadas en evidencia científica para diseñar, rediseñar e implementar programas sociales altamente efectivos en el corto y mediano plazo.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.